

## **Проблемы обеспечения взаимодействия международного и национального воздушного права ( на примере Российской Федерации)**

1. Российская Федерация является участником многих международных договоров по воздушному праву, начиная с многосторонних, каковыми являются Чикагская конвенция 1944 г., Варшавская конвенция 1929 г. , региональные соглашения СНГ и многочисленными двусторонними соглашениями о воздушном сообщении. Разумное и правильное распоряжение выгодами и преимуществами договорного наследия Российской Федерации предполагают активные и постоянные усилия законодательной и исполнительной власти по обеспечению взаимодействия международного и национального воздушного права в интересах и благо развития российского воздушного транспорта. От того, насколько умело и правильно российская законодательная и исполнительная власть применяет и использует международно-правовые инструменты в национальной практике прямо зависит безопасность, регулярность и экономическая эффективность деятельность российского воздушного транспорта, его конкурентоспособность на мировом рынке авиаперевозок.

Современное международное воздушное право выступает нередко в роли локомотива национального воздушного права. По своему устройству международное воздушное право уникально и характерно тем, что вбирает в себя все лучшее, что наработано в мировой практике гражданской авиации и отражает этот опыт в стандартах и рекомендуемой практике ИКАО. Национальная практика аэронавигации и воздушного транспорта может быть более продвинутой, чем та, что отражена в стандартах и рекомендуемой практике ИКАО. Но так бывает не всегда и не во всех случаях. Для национального законодателя, если он достаточно просвещенный, стандарты ИКАО служат правовым маяком при разработке новых национальных законов и правил в области гражданской авиации. Тем самым мудрый законодатель делает свое национальное законодательство передовым,

ориентированным на лучшие мировые авиационные стандарты. Ясно так получается, когда между международным и национальным воздушным правом налажены надежные юридические мосты. В этом случае возникает вопрос, каким образом должна решаться проблема обеспечения взаимодействия международного и национального воздушного права в практике Российской Федерации. Что сделано на этот счет и должно быть еще сделано?

2. Международное воздушное право в конце прошлого века претерпело значительные изменения. Теперь, наряду с традиционными функциями, оно рассматривается в качестве международно-правового инструмента регулирования рынка воздушного транспорта. Российское воздушное законодательство не ориентируется на регулирование рыночных отношений в области гражданской авиации.

Далее, в последние годы получила международно-правовое признание политика либерализации воздушного транспорта, оказавшая бесспорное положительное влияние на его экономику. Ее проведение вызвало значительную перестройку национального законодательства в США, Канаде, Западной Европе, Латинской Америке. Российское законодательство в стороне от мировых процессов либерализации. Его «конек» – администрирование, что было свойственно советскому воздушному законодательству. По своему нормативному содержанию действующее российское законодательство основывается на правовых конструкциях 60-70 годов. Ясно, что в таком виде оно далеко и от решения задач либерализации воздушного транспорта и от регулирования рынка воздушного транспорта.

Важным шагом в развитии современного международного воздушного права следует признание того факта, что теперь в его механизм включают экономическое регулирование. Еще совсем недавно на эту функцию международного воздушного права совсем не обращалось особого внимания. Единственным предметом экономического регулирования признавались

«коммерческие свободы» воздуха. Теперь сфера экономического регулирования в международном воздушном праве определяется значительно шире. В нее включают регулирование: тарифов, провозной емкости, право доступа на рынок воздушного транспорта, аэропортовые и аэронавигационные сборы, нерегулярные перевозки, бизнес-авиацию, параметры коммерческих воздушных сообщений. В российском воздушном законодательстве эти вопросы никоим образом не регулируются. В этой связи возникает вопрос: чтобы реально обеспечить взаимодействие российского воздушного права с международным правом, необходимо хорошо представлять нынешнее состояние системы российского воздушного законодательства с тем, чтобы ответить на следующие вопросы: каков уровень соответствия российских законов и правил по воздушному праву действующему международному воздушному праву, какова их способность к взаимодействию с международно-правовыми правилами в случае необходимости их преимущественного применения по отношению к внутригосударственным правилам.

**3.** Современная нормативная база российского воздушного законодательства насчитывает свыше 7 000 тысяч документов и объем ее неконтролируемо растет. Хаотичное и беспорядочное размещение документов наносит вред всем: и государству, которое осуществляет регулятивное вмешательство в дела гражданской авиации, и пользователям, т.е. перевозчикам, аэропортам, аэродромам, органам ОВД и другим авиапредприятиям, а также потребителям авиатранспортных услуг. Не имея четких представлений о структуре и содержании российского воздушного законодательства, исполнительная авиационная власть вынуждена наугад вести работу по устранению пробелов законодательства, не имеет возможности в определении стратегии и тактики в проведении работ по его совершенствованию. Невесело работать с беспорядком в рядах воздушного законодательства огромному числу пользователей. В результате на поиск необходимого правового документа они тратят огромное количество

времени. Экономический ущерб от бессмысленной траты рабочего времени исчисляется в 500 миллионов рублей в год. Хаотичное воздушное законодательство порождает другую проблему. Трудности в работе с законами и правилами способствуют процветанию «правового нигилизма» в среде авиаторов. При таком состоянии законодательства бесполезно мечтать об электронном правительстве в области гражданской авиации, осуществлять планомерную работу по его совершенствованию и выведения на современный уровень, диктуемый современным международным воздушным правом. Поэтому в первую очередь, с тем чтобы с ним навести надежные юридические мосты, необходимо создать *систему классификацию российского воздушного законодательства*. Удивительно, но предложения по проведению такой работы научными силами, Министерством транспорта отвергаются под предлогом «преждевременности».

Предварительные неостребованные исполнительной авиационной властью исследования по вопросу системы классификации российского воздушного законодательства показывают, что в нем явно различаются и группируются 15 самостоятельных разделов. Задает тон их развитию Воздушный кодекс 1997 г.

4. В конце перестройки была предпринята попытка заменить Воздушный кодекс 1983 г. и разработать в 1989-1990 годах новый кодекс. Именно советская модель представлений о том, как и каким образом регулировать деятельность гражданской и иной авиации и была положена в основу Воздушного кодекса 1997 г. С принятием Воздушного кодекса 1997 года российское воздушное законодательство развивается асинхронно и спорадически, и к тому же юридический авторитет главного документа крайне низок, что не удивительно. Ведь изначально, Воздушный кодекс не предназначался для регулирования рыночных отношений, что сразу вызвало после принятия в его адрес волну критики, которая продолжается до сих пор. За сравнительно короткий период существования в него внесено 11 дополнений. На очереди в Государственной думе еще столько же. Находясь в

состоянии непрерывного капитального ремонта, юридическая эффективность Воздушного кодекса не улучшается, а это вредит всему российскому воздушному законодательству. Во-первых, ВК консервирует его развитие, удерживает его на уровне 60-70 –х годов. Между тем в эти годы западный законодатель понял, что если смотреть на экономическое использование воздушного пространства через «амбразуры» суверенитета, то это ведет к искусственной изоляции национального рынка международных авиаперевозок от добросовестной конкуренции, потворствует монопольным злоупотреблениям авиакомпаний, что в конечном итоге способствует стагнации и деградации рынка международных авиаперевозок. Банкротство в разные времена американской «Панам», бельгийской «Сабена», швейцарской «Свисэйр» стали доказательствами того, что надо отказываться от гипертрофированного возвеличивания суверенитета и идти к разумному и взвешенному открытию международного сегмента национального рынка для свободной конкуренции. Так в 70-е 80-е годы в мировом авиационном сообществе возникла и развивается тенденция «либерализации воздушного транспорта», поддержанная в 2003 году ИКАО на Всемирной авиатранспортной конференции. Россия невосприимчива к идеям либерализации, из-за чего превратилась, по моему мнению, в окраину мирового рынка авиаперевозок. Российское воздушное законодательство свободно от либерализации и в нем в цене юридические конструкции 60-70 годов. Российский законодатель по-прежнему традиционно консервативен, живет представлениями о системе юридических ценностей прошлого века, когда в гражданской авиации повсеместно царило административное господство государства. Как мне кажется, что сейчас и государство и те, кто работает в гражданской авиации, пребывают в иллюзии, будто то в России сложился рынок воздушного транспорта, в полную мощь развиваются рыночные отношения. На самом деле рынок в гражданской авиации не сложился и не мог сложиться. Надежды на «невидимую руку рынка» не оправдались. Тормозит его развитие консервативное законодательство. В

нынешнем виде оно не способно создать конкурентной среды для авиакомпаний. Альтернативы такому законодательству есть, стоит только внимательно присмотреться к мировому опыту либерализации, признанного современным международным воздушным правом эффективным средством улучшения экономики воздушного транспорта. Остается ожидать, что стрелки законодательства, построенного на запасах прошлого, будут переведены на современность, сделают его, наконец, рыночным. Правда, для этого необходимо наладить механизм обеспечения взаимодействия национального и международного воздушного права, чего сейчас нет, а существующий вряд ли можно признать действительно работоспособным.

5. Одной из главных задач обеспечения взаимодействия является создание бесперебойного механизма выбора, а затем применение в национальной практике стандартов и рекомендуемой практики ИКАО. Процедура принятия и отклонения стандартов и рекомендуемой практики предусмотрена в ст. ст.37, 38 и 90 Чикагской конвенции 1944 г. Национальному законодателю остается лишь выработать и принять собственную процедуру выбора и отклонения стандартов ИКАО. К сожалению, ВК 1997 отстранился от решения этой исключительной важной задачи. Вообще в российском воздушном законодательстве отсутствует детально проработанная процедура применения стандартов ИКАО в гражданской авиации, и такое печальное положение дел существует около 20 лет. Между тем обеспечение безопасности полетов и решение других вопросов аэронавигации выстраивается теперь по лекалам стандартов ИКАО. Если эту ситуацию национальный законодатель не учитывает и устраняется от создания национального механизма имплементации стандартов ИКАО, то это производит удручающее впечатление на международное авиационное сообщество в лице ИКАО. Другим негативным последствием отсутствия налаженной системы имплементации стандартов ИКАО является снижение конкурентоспособности национальной системы гражданской авиации в области безопасности полетов. Совершенно очевидно, чтобы Россия шагала в

ногу с мировым развитием в области гражданской авиации, ей необходимо приложить немало усилий для создания всеобъемлющего национального режима имплементации Приложений к Чикагской конвенции 1944 г. К этой работе должна подключиться законодательная и исполнительная власть. Каждой из них отводится решение специфических задач. К примеру, исполнительная авиационная власть должна располагать организационной структурой, осуществляющей планомерную работу по отбору стандартов и рекомендуемой практики для применения и отклонению тех стандартов, которые по каким либо причинам не подходят для применения в национальной практике. Создание такой организационной структуры способно реально обеспечить взаимодействие международного и национального воздушного права.

Особую роль в решении задачи взаимодействия может и должна сыграть законодательная власть. Иногда международный договор, в силу своей специфики, нуждается в национальном дополнении в виде конкретного закона. Именно поэтому на законодательную власть возлагается особая ответственность за качество соответствия закона международному договору. К сожалению, в законодательной практике Российской Федерации не предусмотрено стадии экспертной оценки проекта закона на предмет его соответствия международному договору с участием России. Это приводит к тому, что вместо налаживания мостов прокладывается полоса отчуждения. Пример этому является недавно вступивший в законную силу федеральный закон « О регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними». Во-первых, сам закон неудачная и ненужная компиляция ранее принятого закона о регистрации прав недвижимости. Во-вторых, в таком виде закон не способен обеспечить полноценное взаимодействие с Кейптаунской конвенцией о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования и Авиационным протоколом к ней. Досадный промах российского законодателя закономерен. Проект закона не прошел международно-правовую экспертизу, хотя об этом законодатель неоднократно

предупреждался. Видимо так будет продолжаться и дальше до тех пор, пока не будет утверждена стадия экспертизы, после прохождения которой законодатель может быть уверен, что выпускаемая законодательная продукция соответствует международному договору и прокладывает надежный мост между договором и национальным воздушным законодательством.

Проблема обеспечения взаимодействия широка и является заботой не только государства, но и всех авиапредприятий. В этой работе вполне могут принять активное участие саморегулирующие авиационные организации. Достаточно установить в соответствующем законе их функции и компетенцию, чтобы наладить деловое партнерство между саморегулирующими авиационными организациями и органами исполнительной авиационной власти, особенно по вопросам применения стандартов и рекомендуемой практики ИКАО.

Подводя итоги сказанному отмечу, что в данном случае затронуты только часть проблем обеспечения взаимодействия международного и национального воздушного права. На самом деле их значительно больше. Современное международное воздушное право представляет хороший инструмент для юридической диагностики состояния национальной правовой системы по воздушному праву в целом. С его помощью можно установить ее конструктивные дефекты, пробелы и уровень отставания от мировых показателей развития. В частности, непонятно и необъяснимо упорное нежелание России присоединиться к Монреальской конвенции для унификации некоторых правил международной воздушной перевозки 1999 г. В результате российские пассажиры подвергаются дискриминации. Создана нелепая ситуация в области ответственности российского перевозчика при международных авиаперевозках: она составляет 20 000 тысяч долларов США. На внутренних рейсах ответственность перевозчика иная – 75 000 тысяч долларов США. Такая ситуация не в пользу российских перевозчиков

на международных авиалиниях, не способствует их конкурентоспособности на мировом рынке авиаперевозок. Не удивительно поэтому, доля российских перевозчиков в области международных перевозок составляет всего 1,5%. Если ничего не предпринимать в этой сфере, российский воздушный транспорт ожидают непростые времена.